

Gibt es ein Menschenrecht auf Kennzeichnung von Polizisten?

 verfassungsblog.de/gibt-es-ein-menschenrecht-auf-kennzeichnung-von-polizisten/

Johannes Graf von Luckner Mi 15 Nov 2017

Mi 15 Nov
2017

Am 09. Dezember 2007 hatten die beiden Fußballfans Ingo Hentschel und Matthias Stark wenig zu lachen: Nicht nur verlor ihr Verein 1860 München mit 1:0 gegen den Lokalrivalen FC Bayern München II, sie sahen sich nach der Partie (nach eigener Aussage) darüber hinaus auch noch massiver Polizeigewalt ausgesetzt.

Fast zehn Jahre später, am 09. November 2017, bekamen die beiden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Genugtuung: Deutschland hat ihr Recht aus [Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\)](#) verletzt, das Verbot von Folter und unmenschlicher, erniedrigender Behandlung, und muss dafür Entschädigung leisten. Rechtlich interessant an der Entscheidung ist vor allem ein Punkt, der schon lange diskutiert wird: die Kennzeichnungspflicht von Polizeibediensteten. Regelmäßig ist Kern dieser Debatte (wohl nirgendwo ausführlicher nachzuvollziehen als [hier](#)) die Frage nach PolizistInnen, die – wie auch in dem vom EGMR beurteilten Fall – in Schutzausrüstung auftreten, die eine Gesichtsmaskierung enthält und so eine Individualisierung der betroffenen Personen, sei es persönlich oder auf Foto-/Videomaterial, weitgehend unmöglich macht. Zuletzt aktuell war die Debatte diesen Sommer: damals hatte die neu gebildete Regierung in Nordrhein-Westfalen beschlossen, die dort erst wenige Monate zuvor eingeführte Kennzeichnungspflicht [wieder abzuschaffen](#).

Die Argumente in dieser zweifelsohne wichtigen und berechtigten Debatte wiederholen sich zumeist: Gegner der Kennzeichnungspflicht empfinden sie als [überflüssig](#) und bemängeln eine [Misstrauenskultur](#) zulasten der Polizei. Ihre Befürworter mahnen [rechtsstaatliche Kontrollmöglichkeiten](#) an, die Vertrauen erst ermöglichen, und sehen eine [durch persönliche Identifizierbarkeit geminderte Tendenz](#) zu normabweichendem Verhalten. Tatsächlich lässt sich die Debatte bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen.

Neu scheint indes der Aspekt, der den EGMR auf den Plan bringt, nämlich die Einordnung der Frage in der EMRK inklusive ihrem mittelbaren Einfluss auf das Grundgesetz. Gibt es ein Menschenrecht darauf, identifizierbaren PolizistInnen gegenüberzutreten?

An besagtem 09. Dezember 2007 besuchten die beiden Beschwerdeführer ein Fußballspiel zwischen den Amateuren des FC Bayern und 1860 München. Um Ausschreitungen zwischen den rivalisierenden Fangruppen zu vermeiden, waren insgesamt 227 PolizistInnen vor Ort, die zumindest zum Teil mit identischen Uniformen, Helmen und Visieren ausgestattet waren. Nach dem Spiel wurden die Fans von 1860 München für etwa 15 Minuten im Stadion zurückgehalten. Als die Fans das Stadion schließlich verlassen konnten, geben die beiden Beschwerdeführer an, aus dem Stadion gegangen und dort anlasslos von Polizeikräften angegriffen worden zu sein, wobei einer aus kurzer Distanz mit Pfefferspray ins Gesicht gesprüht und der andere mit einem Schlagstock auf seinen Kopf geschlagen worden sein soll. Diese Angaben verbleiben in indirekter Rede – die Vorwürfe ließen sich, auch jetzt durch den EGMR, nicht mehr aufklären. Die Bundesregierung gab im Verfahren an, aggressives Verhalten und Provokationen von Seiten der Fans hätten einen Einsatz der Polizeikräfte nötig gemacht, wobei ein Fan verhaftet und zwei Polizisten leicht verletzt worden seien. Für eine Verletzung der Beschwerdeführer durch Polizeikräfte lägen jedoch keine glaubhaften Beweise vor.

Der EGMR sah es also nicht als erwiesen an, dass den beiden Betroffenen ungerechtfertigte Polizeigewalt zugefügt wurde. Entscheidend ist dabei aber, dass der EGMR auch prozedurale Mängel bei der Aufklärung von Situationen, die Menschenrechtsverletzungen darstellen *könnten*, als Verletzungen der jeweiligen Artikel der EMRK betrachtet. Zwar gilt dies im Rahmen der Schutzpflichten des Staates durchaus auch für den mit Art. 3 EGMR korrespondierenden Art. 2 II GG. Offensichtlich nimmt hier der EGMR jedoch weitergehende Verpflichtungen des Staates an als das zuvor [mit dem Fall beschäftigte BVerfG](#). Auf diesem Wege gelangte der EGMR trotz mangelnder Beweise zu dem Urteil, dass die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 3 EMRK verletzt wurden

– und zwar nicht durch die Taten an sich, sondern durch die mangelnde Aufklärungsarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Nachverfolgung derselben. Hierbei nun kam auch die (nicht erfolgte) Kennzeichnung der einzelnen Einsatzkräfte zur Sprache, die den Fall in den Blick der Öffentlichkeit gerückt hat.

Zunächst vorneweg: Im [Urteil](#) des EGMR wird *nicht* explizit die mangelnde Kennzeichnung der beteiligten PolizistInnen als Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention klassifiziert. Insofern mag die Intensität der Reaktionen und das erneute Aufflammen der Diskussionen um eine Kennzeichnungspflicht zunächst überraschen.

Dennoch äußert sich der EGMR durchaus mit deutlichen Worten. Dabei stellt er zunächst allgemeine Überlegungen zum Einsatz von maskierten Polizeieinheiten an:

*"Der Gerichtshof bekräftigt, dass, soweit die zuständigen nationalen Behörden maskierte Polizeikräfte einsetzen um Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten oder Verhaftungen durchzuführen, **diesen Kräften vorgeschrieben sein sollte, sichtbare Unterscheidungsmerkmale wie etwa eine Identifikationsnummer zu tragen.** [...] Das [andernfalls] folgende Unvermögen von Augenzeugen und Opfern, BeamtInnen, denen Misshandlungen vorgeworfen werden, zu identifizieren, kann zu einer praktischen Straffreiheit für eine bestimmte Kategorie von Polizeibediensteten führen." (Übersetzung und Hervorhebung d.d.A.)*

Der Gerichtshof verweist hierfür auch auf die [regelmäßigen Aufforderungen](#) des aufgrund der Antifolterkonvention eingesetzten Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, eine Kennzeichnungspflicht einzuführen.

Allerdings könne eine erniedrigende Behandlung auch unabhängig von der Identität der beteiligten PolizistInnen nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Deswegen liege in der Maskierung der PolizistInnen allein kein Verstoß gegen die EMRK. Hier seien aber die übrigen Umstände des Falles mit in Betracht zu ziehen: Zwar habe es Videoaufnahmen der Geschehnisse gegeben, die auch ausgewertet worden seien. Zuvor seien diese jedoch von den mit der Videoaufzeichnung des Einsatzes beauftragten Kräften geschnitten und dabei Material gelöscht worden, das nicht für relevant befunden wurde. Zwar seien Einsatzkräfte zu den Vorfällen befragt worden, nicht jedoch alle PolizistInnen, die sich in dem fraglichen Bereich aufgehalten hatten.

An dieser Stelle wird der Gerichtshof nun deutlich: Der Einsatz von Polizeieinheiten ohne individuelle Kennzeichnung und das daraus folgende Unvermögen von Zeugen und Opfern, die von ihnen beschuldigten Polizeieinheiten zu identifizieren, sei von vornherein geeignet, die Effektivität von Ermittlungen zu behindern. Unter diesen Umständen riskiere *jeder Mangel* in der Untersuchung, die Effektivitätsanforderungen, die Art. 3 EMRK an eine Untersuchung wegen Polizeigewalt stellt, zu verletzen.

Mit anderen Worten: Zwar erkennt der Gerichtshof an, dass ein Schneiden des gesamten Videomaterials anstelle der Speicherung aller Daten durchaus legitim sein kann. Auch stört er sich nicht grundsätzlich an der Anzahl und Qualität (Rang, Aufgabe) der befragten Zeugen – es waren zirka 40 (!) Personen zu den Vorgängen vernommen worden. Wo aber nicht identifizierbare Polizeikräfte auftreten, da muss dieses in den Augen des Gerichtshofs schwerwiegende prozedurale Ungleichgewicht ausbalanciert werden – und dann seien folglich alle denkbaren Zeugen zu befragen und jede Minute Videomaterial zu speichern, bis klar ist, dass es zu keinem Verfahren gegen den erfolgten Polizeieinsatz kommt. Erfolgt dies nicht oder jedenfalls nicht in einem weitaus größeren Ausmaß, dann entspricht die Untersuchung nicht den von Art. 3 EMRK geforderten Standards.

Dieses Vorgehen des Gerichtshofs kann man als zurückhaltend im Ausdruck, aber hart in der Sache verstehen. Einerseits schreibt der EGMR nicht vor, dass Polizeieinheiten eindeutig identifizierbar sein *müssen*. Andererseits macht er deutlich, dass er bei Vorwürfen von Polizeigewalt durch nicht identifizierbare Einsatzkräfte in Zukunft *sehr* genau hinschauen wird. Da hilft voraussichtlich auch die [Beteuerung der bayrischen Polizei](#), inzwischen würden derartige Situationen sowieso völlig anders gehandhabt, wenig: die Rhetorik des Gerichtshofs, das

galante Einstreuen der durchaus beachtlichen Zahl von 40 Zeugen und die Offenheit der Aufzählung möglicher weiterer Aufklärungstechniken machen deutlich, dass er bei maskierten Einsatzkräften bewusst Maßstäbe ansetzen möchte, die wohl nah an der Grenze dessen liegen, was Ermittlern in Verfahren gegen Polizeigewalt zugemutet werden kann.

Die Debatte um eine Kennzeichnungspflicht von Polizeikräften ist nach diesem Urteil also tatsächlich nicht umsonst wieder aufgebrandet. Wo bereits politischer Wille besteht, eine solche Pflicht einzuführen, sollte die Entscheidung wohl Anlass geben, sich der Sache eher früher denn später anzunehmen um weitere EGMR-Urteile zu vermeiden. Regelungen wie in Hessen, wo Polizeikräfte [die Nummer von Einsatz zu Einsatz wechseln können](#), zeigen, dass Regelungen unter der geringstmöglichen Beeinträchtigung der entgegenstehenden informationellen Selbstbestimmung der PolizistInnen möglich sind.

Wo allerdings der politische Wille zu einer Kennzeichnung der Einheiten fehlt oder eine solche sogar wie in NRW wieder abgeschafft werden soll, werden wohl allenfalls weitere und direkt gegen die jeweiligen Länder gerichtete Urteile Wirkung entfalten können: Fragen der EMRK oder die bisherige, nicht weniger deutliche EGMR-Rechtsprechung zum Thema, bei der Deutschland nun in einer wenig glorreichen Reihe mit [Bulgarien](#) und der [Türkei](#) steht, wurden beim jüngsten Gesetzgebungsverfahren weder in dem entsprechenden [Gesetzesentwurf](#) noch in dem [Bericht über die Beratungen des zuständigen Innenausschusses](#) auch nur erwähnt.

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Luckner, Johannes Graf von: *Gibt es ein Menschenrecht auf Kennzeichnung von Polizisten?*, *VerfBlog*, 2017/11/15, <http://verfassungsblog.de/gibt-es-ein-menschenrecht-auf-kennzeichnung-von-polizisten/>.